Third Session
Thirty-Seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Social Affairs, Science and Technology

Chair:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Wednesday, March 3, 2004

Issue No. 3

Fifth and final meeting on:

Bill C-6, An Act respecting assisted human reproduction and related research

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-6)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires sociales, des sciences et de la technologie

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mercredi 3 mars 2004

Fascicule n° 3

Cinquième et dernière réunion concernant:

Le projet de loi C-6, Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-6)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 9, 2004

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-6, *An Act respecting assisted human reproduction and related research*, has, in obedience to the Order of Reference of Friday, February 13, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your Committee appends to this report certain observations on the Bill.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 9 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-6, *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 13 février 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre Comité joint à ce rapport certaines observations au sujet du projet de loi.

Respectueusement soumis,

Pour le président,

JANE CORDY

For the Chair

OBSERVATIONS

to the Second Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (The Committee) heard from 54 witnesses during 18 hours of testimony on Bill C-6, *The Assisted Human Reproduction Act*. Members struggled with the diverse opinions that witnesses expressed. One witness summed up the contentiousness of this bill very effectively by saying:

"This is not a flawed bill. This is a controversial bill, and it will never NOT be a controversial bill. There will never be unanimity."

The Committee passed the bill without amendment but would like to take the opportunity to make the Senate aware of several issues, which ought to be addressed when regulations are being drafted and during the three-year review, which is mandated in the bill.

The Legislative Framework

The Committee heard from several witnesses broad concerns over the bill in its entirety. These concerns pertained to splitting the bill and to the use of criminal prohibitions.

First, with respect to splitting the bill, the Committee heard from some witnesses that this bill would be better split into a bill dealing with prohibited activities on the one hand (an anti-cloning bill) and a separate bill for controlled activities. Despite views that the activities are distinct and lend themselves to separate legislation, members were aware that separate legislation was not successful in the past (Bill C-47 in 1996) and accepted the view that the bill addresses complex ethical, medical and scientific issues that are inextricably intertwined and splitting it could undermine its objectives.

With respect to the use of criminal prohibitions, the Committee heard testimony from a number of witnesses who expressed concern over the Government's use of its "biggest regulatory hammer" to enforce the provisions of the bill. Witnesses expressed the view that criminal bans should be an instrument of last resort, reserved for conduct which is culpable, seriously harmful and generally conceived of as deserving punishment. They expressed the position that once an activity has been made criminal, it is difficult to remove or lessen criminal penalties, even in response to changes in public attitudes. Professional organizations were of the opinion that certain activities should be prohibited, however they suggested that it is inappropriate to use criminal sanctions. Witnesses suggested that public opinion could change with respect to their views on at least some of the prohibitions and that criminal prohibitions should be restricted to activities where public opinion is unlikely to change.

OBSERVATIONS

Annexées au deuxième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (le Comité) a entendu 54 témoins, durant 18 heures de témoignages au sujet du projet de loi C-6, *Loi concernant la procréation assistée*. Les membres du Comité ont considéré les diverses opinions exprimées par les témoins. L'un de ces derniers a résumé avec justesse le caractère controversé de ce projet de loi en affirmant:

«Il ne s'agit pas d'un projet de loi imparfait. C'est un projet de loi controversé qui ne sera JAMAIS non controversé. Il ne fera jamais l'unanimité».

Le Comité a adopté le projet de loi sans y apporter de modifications, mais il aimerait profiter de l'occasion pour informer le Sénat de plusieurs questions qui devront être clarifiées au moment de la rédaction des règlements et durant l'examen après trois ans qu'exige le projet de loi.

Le cadre législatif

Le Comité a entendu plusieurs témoins exprimer des inquiétudes générales en ce qui concerne le projet de loi en entier. Ces craintes concernaient la division du projet de loi et le recours à des interdictions pénales.

Premièrement, en ce qui concerne la division du projet de loi, certains témoins ont indiqué au Comité qu'il serait préférable de diviser le projet de loi en deux: un premier projet de loi sur les activités interdites (projet de loi anticlonage) et un second sur les activités contrôlées. En dépit des opinions voulant que certaines activités soient distinctes et qu'elles se prêtent à des lois distinctes, les membres du Comité savent que, dans le passé, des lois séparées n'ont pas eu le succès escompté (projet de loi C-47, en 1996). Le Comité a plutôt admis l'opinion selon laquelle le projet de loi porte sur des questions d'éthique, médicales et scientifiques complexes qui sont inextricablement liées et que le fait de diviser le projet de loi pourrait nuire à ses objectifs.

En ce qui a trait au recours à des interdictions pénales, de nombreux témoins entendus par le Comité ont dit craindre que le gouvernement utilise ses «mesures les plus musclées» pour faire appliquer les dispositions du projet de loi. Des témoins ont fait valoir que les interdictions pénales devraient être des mesures de dernier recours réservées à des conduites coupables, gravement dommageables et généralement perçues comme méritant sanction. Ils ont affirmé qu'une fois qu'une activité est devenue criminelle, il est difficile d'éliminer ou de diminuer les sanctions pénales, même en réponse à un changement de l'opinion publique. Les représentants des organismes professionnels étaient d'avis que certaines activités doivent être interdites; toutefois, ils ont laissé entendre qu'il était inapproprié d'avoir recours à des sanctions pénales. Des témoins ont indiqué que l'opinion publique pourrait changer à l'égard de certaines des interdictions et que les interdictions pénales devraient se limiter aux activités au sujet desquelles l'opinion publique ne risque guère de changer.

The response provided by Health Canada regarding the use of criminal sanctions describes the constitutional powers of the Government and the rationale behind the use of the criminal law power. Health Canada indicated that a legislative regime is necessary in order to ensure mandatory compliance with health and safety standards. Legislation requires a constitutional head of power, and in the case of Bill C-6 it is the criminal law power. Health Canada suggests that, of the other heads of power, only the Peace, Order and Good Government power could be considered an appropriate one but using it would result in the bill having a less secure and weaker constitutional basis. Health Canada also emphasized that the criminal law power forms the constitutional basis for federal health protection legislation, including the *Food and Drugs Act*, the *Hazardous Products Act* and the *Pest Control Products Act*

Some witnesses suggested that it would be better not to have any criminal prohibitions as set out in clauses 5 through 9 but instead to allow the prohibitions to be enforced at the regulatory level by the Agency, which is to be set up under the bill. Health Canada maintains, however, that it would less responsible for the government to have prohibitions enforced at a bureaucratic level than at a legislative level.

After considering the evidence and the responses provided by Health Canada, the Committee is satisfied that it would be inappropriate to split the bill and that the use of criminal sanctions is acceptable in this initial piece of legislation on assisted human reproduction. However, the Committee would like to make the observation that the considerable concern over the use of criminal sanctions means that this issue should be addressed in depth during the three-year review.

Therapeutic Cloning

The issue of therapeutic cloning was raised by a number of witnesses. Many feel that this is an activity that should not be prohibited and they quoted recent public opinion polls that suggest a majority of the Canadian public is also supportive. While some witnesses argued that the prohibition is unwarranted on the grounds of either safety or ethics and morality, scientists suggested that it would unjustifiably limit the scope of medical research.

The Committee is sensitive to these arguments. However it is comfortable with the provisions as set out in the bill after considering evidence offered by some scientists. Their evidence suggested that research could proceed adequately with the provisions as currently set out. The Committee would like to offer the observation that the prohibition on therapeutic cloning is another that warrants a thorough study when this legislation is eligible for legislative review.

La réponse de Santé Canada en ce qui concerne le recours à des sanctions pénales décrit les pouvoirs constitutionnels du gouvernement et la justification du recours aux pouvoirs en matière de droit pénal. Santé Canada a souligné qu'il était nécessaire de fixer un cadre législatif afin de garantir l'observation des normes en matière de santé et de sécurité. Les dispositions législatives requièrent une rubrique de compétence constitutionnelle et, dans le cas du projet de loi C-6, c'est la compétence en droit pénal. Santé Canada indique que, parmi les autres rubriques de compétence, seule la disposition relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement pourrait être considérée comme appropriée, mais son utilisation affaiblirait et menacerait le fondement constitutionnel du projet de loi. Santé Canada souligne également que le pouvoir en matière de droit pénal constitue le fondement constitutionnel des dispositions législatives fédérales en matière de protection de la santé, notamment celles de la *Loi sur les aliments et drogues*, de la *Loi sur les produits dangereux* et de la *Loi sur les produits antiparasitaires*.

Certains témoins ont indiqué qu'il serait préférable de n'avoir aucune interdiction pénale conformément aux clauses 5 à 9, mais plutôt de permettre que les interdictions soient mises à exécution par l'agence qui sera créée en vertu du projet de loi. Santé Canada maintient cependant qu'il serait moins responsable, de la part du gouvernement, que les interdictions soient mises à exécution par un organisme bureaucratique plutôt que par les pouvoirs législatifs.

Après avoir étudié les renseignements et les réponses fournis par Santé Canada, le Comité est convaincu qu'il serait inapproprié de diviser le projet de loi et que le recours à des sanctions pénales est acceptable relativement à cette première mesure législative sur la procréation assistée. Néanmoins, le Comité aimerait faire remarquer qu'en raison de l'inquiétude considérable soulevée par l'éventualité d'un recours à des sanctions pénales, cette question devra être étudiée en profondeur durant l'examen après trois ans.

Clonage thérapeutique

De nombreux témoins ont soulevé la question du clonage thérapeutique. Beaucoup croient que cette activité ne doit pas être interdite et ont cité des sondages d'opinion publique récents qui laissent supposer qu'une majorité de Canadiens appuie le clonage thérapeutique. Certains témoins ont soutenu que l'interdiction pour des raisons de sécurité ou d'éthique et de morale n'est pas justifiée, mais les scientifiques ont indiqué qu'il serait injustifiable de limiter l'étendue de la recherche médicale.

Le Comité est sensible à ces arguments. Toutefois, après considération des observations de certains scientifiques, il est d'accord avec les dispositions énoncées dans le projet de loi. Ces observations laissaient supposer que la recherche pourrait suivre convenablement son cours dans le respect des dispositions actuelles. Le Comité aimerait faire observer que l'interdiction du clonage thérapeutique est une autre question qui devra être étudiée en profondeur lorsque cette loi pourra être soumise à un examen.

Embryo Research

The Committee recognizes and is sensitive to the issue of embryo research. The Committee recognizes that the research and medical communities have a responsibility to properly validate fertility techniques. Some witnesses testified that this can require the use, and ultimate destruction of existing embryos. Such research may be necessary to ensure the health of resulting children as well as the health of the women being treated. Witnesses acknowledged that such research has been ongoing since 1987 in an unregulated environment. Witnesses who expressed strong opposition to embryo research were faced with the choice of supporting the bill, which permits embryo research, or not supporting the bill and thereby, in all likelihood, continuing the current unregulated environment for embryo research, since the bill would die on the Order Paper. In this context many opponents of embryo research would prefer to limit the harm as they see it, if such research cannot be realistically prohibited. Hence they grudgingly supported passage of the bill in its current form.

Embryonic stem cell research (ESC) has recently become another area of embryo research. However, stem cell research is being done using adult stem cells. This parallel method of research does not exist in the other areas of embryo research. While the Committee heard from some witnesses who felt strongly that ESC research is unnecessary given the adult source alternative, others testified that both avenues should be pursued. Some testimony suggested that the knowledge that can be acquired through the study of ESC can then be applied to adult stem cell research potentially to increase their plasticity.

The Committee agrees that embryo research, including ESC research, should not be a unregulated activity. Members feel that in the absence of defining its moral status, the embryo is, as defined by the bill, a human organism and as such research that involves embryos must be dealt with in a stringently regulated manner. The Committee therefore would like to make the observation that the Agency must provide exemplary oversight to all embryo research. It would like to emphasize clause 33(1) of the bill, which states that advisory panels may be established to advise the Board on any issue referred to it. The Committee feels that a permanent embryo research advisory panel should be established that would include at least some representation from the faith community. This advisory panel should be a priority for the Agency. In addition the Committee is of the opinion that the Agency must keep abreast of all adult stem cell research and its advances in order that it may best measure the necessity of embryonic stem cell research proposals.

Recherche sur les embryons

Le Comité reconnaît l'intérêt de la recherche sur les embryons et fait preuve de compréhension à cet égard. Il sait que le milieu de la recherche et la collectivité médicale ont la responsabilité de valider convenablement les techniques favorisant la fertilité. Certains témoins ont affirmé que cela peut nécessiter l'utilisation et en fin de compte la destruction d'embryons existants. La recherche en question pourrait être nécessaire pour garantir la santé des enfants issus de ces techniques ainsi que celle des femmes traitées. Les témoins ont admis que des spécialistes font ce type de recherche depuis 1987, dans un contexte non réglementé. Certains témoins qui étaient vivement opposés à la recherche sur les embryons devaient appuyer le projet de loi, qui autorise la recherche sur les embryons, ou ne pas l'appuyer, donc sans doute maintenir l'actuel système non réglementé de recherche sur les embryons puisque le projet mourra au feuilleton. Dans cette optique, bon nombre de gens qui s'opposent à la recherche sur les embryons préféreraient limiter le tort qui, d'après eux, pourrait être causé si on ne peut pas sérieusement interdire une telle recherche. Ils ont donc appuyé à contrecœur l'adoption du projet de loi dans sa forme actuelle.

Dernièrement, la recherche sur les cellules souches embryonnaires (CSE) est devenue une autre branche de la recherche sur les embryons. Cependant, des spécialistes font de la recherche sur les cellules souches adultes. Cette méthode de recherche parallèle n'existe pas dans les autres branches de la recherche sur les embryons. Le Comité a entendu des témoins qui soutenaient que la recherche sur les CSE n'est pas nécessaire puisqu'il est possible d'utiliser des cellules souches adultes, mais d'autres témoins ont affirmé qu'il faudrait explorer les deux pistes. Selon certains témoignages, la connaissance pouvant être acquise grâce à l'étude des CSE pourra ensuite être appliquée à la recherche sur les cellules souches adultes pour accroître leur plasticité.

Le Comité convient que la recherche sur les embryons, y compris la recherche sur les CSE, ne devrait pas être une activité non réglementée. Ses membres estiment que même si on ne peut pas définir son statut sur le plan moral, l'embryon est un organisme humain selon la définition donnée dans le projet de loi, et pour cette raison la recherche portant sur des embryons devrait être rigoureusement réglementée. Par conséquent, le Comité aimerait faire remarquer que l'agence doit assurer une surveillance exemplaire de toute la recherche sur les embryons. Il aimerait mettre l'accent sur la clause 33(1) du projet de loi, qui déclare que des groupes consultatifs pourront être constitués pour donner au conseil des avis sur les questions qui lui seront soumises. Le Comité estime qu'il faudrait constituer un groupe consultatif permanent chargé de la recherche sur les embryons, qui devrait comprendre au moins des représentants des organismes confessionnels. Ce groupe consultatif devrait être une priorité pour l'agence. En outre, le Comité estime que l'agence devrait être tenue au courant de toute la recherche sur les cellules souches adultes et des progrès réalisés dans ce domaine pour pouvoir déterminer si les propositions de recherche sur les cellules souches embryonnaires sont nécessaires.

Genetic Alteration and Embryos Created for Research

Along the lines of the concerns over therapeutic cloning and embryo research described above, disagreement was voiced by some witnesses over the prohibitions on germ-line genetic alteration (Clause 5(1)(f)) and creation of embryos for research purposes (Clause 5(1)(b)). Although the Committee is in agreement with these prohibitions, they are somewhat sympathetic to the arguments put forward by these witnesses. The Committee offers the observation that these may be issues on which the views of Canadian society could change over time and therefore they should be carefully examined when the legislation is reviewed within three years.

Identifiable Donation

Some of the most compelling testimony given to the Committee addressed identifiable gamete donation. Several witnesses, including ethicists, the offspring of these reproductive techniques, as well as individuals who had been through the fertility process, spoke eloquently and passionately about the need for mandatory donor identification. It was their position that offspring are entitled to identifying information regarding their biological origins.

Medical professionals, gamete collectors and other individuals who struggle with infertility expressed equally passionate positions that mandatory donor identification would effectively eliminate all gamete donations, especially in the absence of reasonable compensation for the donations. These witnesses testified that currently under family law in all but two provinces and one territory, a non-anonymous sperm donor is deemed to be the father of any child(ren) born as the consequence of his sperm. The Committee was told that the anonymity provision cannot change until family law is changed in all jurisdictions. Additionally, family law does not assign maternity to egg donors currently in any Canadian jurisdiction. The position was clearly expressed that Canada should not make donor identification mandatory before family law has been appropriately addressed to protect the donors.

The Committee understands the difficulty in requiring donor identification at this time. However, we would observe that this issue should be carefully examined when this legislation is reviewed within three years.

Permissible Compensation

Several witnesses testified to the Committee that the restrictions on compensation are excessive. Their position is that this prohibition will essentially reduce the choices available to the infertile community by significantly reducing the amount of gamete donations and surrogate services that will be offered. They also speculated that the non-commercialization provisions would drive the practice underground or cause Canadians travel to other jurisdictions to seek treatments unavailable in Canada because of the non-commercialization provisions in the bill.

Modification génétique et embryons créés pour la recherche

Parallèlement aux craintes exprimées à l'égard du clonage thérapeutique et de la recherche sur les embryons précités, certains témoins ont manifesté leur désaccord à propos de l'interdiction de la modification génétique de la lignée germinale (clause 5(1)f)) et de la création d'embryons à des fins de recherche (clause 5(1)b)). Même si le Comité accepte ces interdictions, ses membres comprennent les arguments présentés par ces témoins. Le Comité fait remarquer que les opinions de la société canadienne sur ces questions pourraient changer à la longue et devraient donc être soigneusement examinées quand la loi sera passée en revue, dans un délai de trois ans.

Possibilité d'identifier les donneurs

Certains des témoignages les plus convaincants qui ont été présentés au Comité concernaient la possibilité d'identifier les donneurs de gamètes. Plusieurs témoins, dont des éthiciens, des personnes issues de ces techniques de reproduction et des personnes qui avaient passé par le processus de traitement de fécondation ont parlé passionnément et avec éloquence de l'obligation d'identifier les donneurs. Ces témoins estimaient que les enfants ont le droit d'obtenir des renseignements sur leur origine biologique.

Les professionnels de la santé, les personnes qui recueillent les gamètes et d'autres personnes qui luttent contre l'infertilité ont exprimé d'une manière tout aussi passionnée l'opinion selon laquelle l'obligation d'identifier les donneurs aurait pour effet d'éliminer les dons de gamètes, surtout si les donneurs n'obtiennent pas une compensation raisonnable. Ces témoins ont indiqué qu'actuellement, d'après la loi sur la famille, un donneur de sperme non anonyme est considéré comme le père des enfants nés grâce à son sperme, sauf dans deux provinces et un territoire. Les intéressés ont dit au Comité que pour changer la disposition sur l'anonymat, il faudrait d'abord modifier la loi sur la famille dans toutes les juridictions. De plus, à l'heure actuelle la loi sur la famille ne confère pas le statut de mère aux donneuses d'ovules, quelle que soit l'administration au Canada. Les témoins ont bien précisé que le Canada ne devrait pas rendre obligatoire l'identification des donneurs avant d'avoir modifié la loi sur la famille de manière à protéger les donneurs.

Le Comité comprend qu'à l'heure actuelle le fait d'exiger l'identification des donneurs pose un problème. Cependant, il y aurait lieu d'examiner soigneusement cette question lorsque la loi sera passée en revue d'ici à trois ans.

Compensation permissible

Plusieurs témoins ont affirmé devant le Comité que les restrictions imposées en ce qui a trait à la compensation étaient excessives. Ils estiment que l'interdiction des compensations réduira les options offertes aux couples stériles, en faisant diminuer sensiblement le nombre de dons de gamètes et les services de substitution qui seront offerts. Ils estiment aussi que les dispositions sur la non-commercialisation feront entrer la pratique dans la clandestinité ou inciteront les Canadiens à aller ailleurs pour trouver des traitements non offerts au Canada à cause des dispositions du projet de loi sur la non-commercialisation.

Also compelling was the testimony that human beings cannot be reduced to a commercial transaction, as some witnesses would argue is the current situation with commercialized gamete donation. The Committee heard that Canadians do not accept the commercialization of other human tissues or organs such as blood, bone marrow or kidneys, and that it is inconsistent and contrary to the views of Canadian society that payment or compensation be offered for reproductive material, embryos and surrogacy services.

The Committee supports the non-commercialization provisions of the bill but is nevertheless concerned about the effect this will have on donations. The Agency has a responsibility via clause 24(1)(f) to inform the public about fertility issues and the risk factors involved. This responsibility should include awareness and sensitizing campaigns that could inform the public about the need for gamete donations and thereby, hopefully, minimize the negative impact on availability. In addition, the Committee would like to offer the observation that the Agency should establish a national system of altruistic sperm and egg donation/ banking similar to that which exists for blood and blood products.

Further, the Committee wants the Agency to study the actions of those countries that also prohibit commercialization in order to identify the strategies that have ensured access to donor gametes by the infertile community.

Surrogacy

Bill C-6 proposes to prohibit surrogacy for profit, or compensation for surrogacy services. Witnesses who represented faith communities did not support the practice at all, not only the commercial aspect of it. One of the reasons for their adamant opposition of the practice of surrogacy is the interpretation of the term "mother." Although supporters of surrogacy maintain that the mother is only the social mother, others disagree and insist the "mother" needs to be properly defined in legal terms.

While your Committee heard arguments against the prohibition on payment for surrogacy services, we are in general agreement with those witnesses who are in support of such a ban. None the less we have a number of observations that should be made pertaining to the practice of surrogacy. Members feel strongly that the best interests of the child should not be overshadowed by the desire for a child, and some witnesses felt that surrogacy may not be in the best interests of the child. We are all of the opinion that data must be collected so that sound evidence-based decisions can be made. Some of the crucial information that could be obtained through an-depth outcomes study includes:

Un autre témoignage convaincant portait sur le fait que les être humains ne peuvent être réduits à une transaction commerciale, comme c'est le cas actuellement pour les dons de gamètes à des fins commerciales, selon certains témoins. Le Comité s'est fait dire que les Canadiens n'acceptaient pas la commercialisation d'autres tissus ou organes humains comme le sang, la moëlle osseuse ou les reins, et que l'idée de payer ou d'offrir une compensation pour des éléments servant à la reproduction, des embryons et des services de substitution était contraire aux opinions de la société canadienne.

Le Comité appuie les dispositions du projet de loi sur la non-commercialisation, mais il a quand même des craintes au sujet de l'effet que celles-ci auront sur les dons. En vertu de la clause 24(1)f), l'agence a la responsabilité d'informer le public à propos des questions de fertilité et des facteurs de risque. Cette responsabilité devrait inclure des campagnes de sensibilisation pouvant renseigner le public sur la nécessité de recourir à des dons de gamètes et ainsi minimiser les répercussions négatives sur la disponibilité, comme l'espèrent les intéressés. En outre, le Comité aimerait signaler que l'agence devrait mettre sur pied un système national pour les dons altruistes de sperme et d'ovules et leur stockage semblable à ceux qui existent pour le sang et les produits sanguins.

Par ailleurs, le Comité veut que l'agence étudie les mesures prises par les pays qui eux aussi interdisent la commercialisation, pour pouvoir recenser les stratégies qui ont garanti l'accès à des gamètes de donneurs par les couples stériles.

Maternité de substitution

Le projet de loi C-6 propose d'interdire la maternité de substitution à des fins commerciales, ou compensation pour services de substitution. Les témoins qui représentaient des organismes confessionnels s'opposaient à de telles pratiques, et pas seulement à leur aspect commercial. L'une des raisons de leur vive opposition à la maternité de substitution est l'interprétation du terme «mère». Si les personnes en faveur de la maternité de substitution soutiennent que la mère n'est que la mère sociale, d'autres sont contre et insistent sur la nécessité de définir convenablement le terme «mère» sur le plan juridique.

Votre Comité a entendu des arguments contre l'interdiction des paiements pour les services de substitution, mais en général nous sommes d'accord avec les témoins qui sont pour l'interdiction. Néanmoins, un certain nombre d'observations s'imposent à propos des services de substitution. Les membres soutiennent que l'intérêt de l'enfant ne devrait pas être éclipsé par le désir d'avoir un enfant, et certains témoins estiment que la maternité de substitution pourrait ne pas être dans l'intérêt de l'enfant. Nous pensons tous qu'il faut recueillir des données pour que des décisions judicieuses fondées sur les faits puissent être prises. L'information cruciale pouvant être obtenue grâce à une étude approfondie des résultats comprend:

the type of counselling that is appropriate and necessary;

the effects (physical, emotional) on the children and their families as well as the surrogates and their families;

the level of compensation that is appropriate (receipted expenses, or more); and,

the profiles (socio-economic, demographic, et cetera) of the women who offer surrogate services.

Agency

Overall, there was considerable support for the creation of the Assisted Human Reproduction Agency of Canada. Witnesses applauded the creation of both a public registry, for access to Agency information, and a private registry, for health reporting information.

The intent of the Bill is clear with respect to the transparency that the Agency is to respect, as specified in clause 19. The Committee is concerned, however, that there is no clear obligation for the work of the Board's advisory panels to be made public. The Committee would like to make the observation that the intent of the Bill as it pertains to Agency transparency must be respected also by the advisory panels it establishes. The Committee feels that clause 19(f), which states that the public should have access to information and observations provided to the Agency, should be interpreted to include the work of such advisory panels.

The composition of the Agency's Board of Directors was also addressed by a number of witnesses. Many feel that the bill is not specific enough in defining eligibility for the Board and suggested that this lack of specificity would leave room for members who would have a conflict of financial interest. We offer the observation that the intent of the eligibility clause 26(8) must be respected when appointing individuals to the Board and that there must not be any conflicts of interest, real or perceived.

Finally, composition of the Board should be reflective of the principles of the Bill as set out in clause 2. This clause states that women more than men are directly and significantly affected by assisted reproduction technologies. As such the Committee would offer the observation that the Board must be composed of at least 50 per cent women.

In order for this Agency to gain the trust and confidence of Canadians, the Committee feels that these observations must be addressed.

Review of Legislation

The diversity of views, disparity between public opinion polls and the rapid pace of change in the fields of reproductive medicine and related research lead the Committee to make the observation that careful review of this legislation is essential at the earliest reasonable time

The views of Canadians may change even in the near future. The prohibitions on therapeutic cloning, creation of embryos for research, germ-line genetic alteration, compensation for gamete

le type de counselling qui est approprié et nécessaire;

les effets (physiques, émotionnels) sur les enfants et leur famille ainsi que les mères par substitution et leur famille;

le degré de compensation approprié (dépenses prouvées par un reçu, ou plus);

les profils (socio-économiques, démographiques, et cetera) des femmes qui offrent des services de substitution.

Agence

L'ensemble des témoins semblaient en faveur de la création de l'Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée, plus particulièrement de l'établissement d'un registre public, pour les renseignements de l'Agence, et d'un registre privé, pour les renseignements médicaux.

Le projet de loi est sans équivoque quant à la transparence dont doit faire preuve l'Agence, conformément à l'article 19. Toutefois, le Comité est préoccupé par l'absence d'une obligation expresse de rendre publics les travaux des groupes consultatifs. Le Comité aimerait souligner que l'intention du projet de loi en ce qui concerne la transparence de l'Agence s'applique également aux groupes consultatifs qui seront mis sur pied. Il estime que l'alinéa 19f), qui stipule que le public devrait avoir accès aux renseignements et aux observations fournis à l'Agence, devrait être interprété de façon à inclure les travaux des groupes consultatifs.

Plusieurs témoins ont parlé de la composition du conseil d'administration de l'Agence. Bon nombre d'entre eux estimaient que la définition de l'admissibilité au conseil n'est pas suffisamment précise; ils ont laissé entendre que ce manque de précision permettrait la nomination de membres qui pourraient être en conflit d'intérêt. Nous pensons que l'intention de la clause d'admissibilité, au paragraphe 26(8), doit être respectée au moment de la nomination des membres du conseil et qu'il ne doit y avoir aucun conflit d'intérêt réel ou perçu.

Enfin, la composition du conseil d'administration devrait traduire les principes du projet de loi, établis à l'article 2. Cet article stipule que les techniques de procréation assistée visent davantage les femmes que les hommes. C'est pourquoi le Comité estime qu'au moins la moitié des membres du conseil d'administration devraient être des femmes.

Pour obtenir la confiance de la population canadienne, l'Agence devrait tenir compte des observations du Comité.

Revue de la loi

Vu la diversité des opinions, la disparité entre les sondages de l'opinion publique et le rythme rapide des changements dans les domaines de la médecine de la reproduction et de la recherche connexe, le Comité a déclaré qu'une revue minutieuse de cette loi doit être faite au plus tôt.

Les opinions des Canadiens pourraient changer, même dans un avenir rapproché. Les interdictions à l'égard du clonage thérapeutique, de la création d'embryons pour la recherche, de

donation and surrogacy as well as the mandatory identification of donors should all be carefully reviewed within three years following the creation of the Agency.

In addition, your Committee would like to make the observation that medicine and science will continue to evolve, as will the views of society, following the initial review of this Act. For this reason we are of the opinion that subsequent three year reviews of the Act should also be required.

Drafting of Regulations

With respect to the drafting of regulations, concern was expressed that the processes for appeal should also be outlined in equal detail in the regulations to the processes surrounding issuance, amendment, renewal and suspension of licenses. Finally, some witnesses suggested that any regulatory framework should incorporate accreditation into inspection and build upon the accomplishments of regulatory authorities in Canada, the Provinces and Territories. The Committee would like to make the observation that drafting of the regulations by Health Canada must not only include extensive consultation with the professional organizations involved but must also be sensitive to the issues that have been raised repeatedly by those affected by infertility as well as by donor offspring. Moreover, these regulations must be drafted on a priority basis and tabled in both Houses as soon as they become available. There should not be an inappropriately long period between the creation of the Agency and the tabling of the first set of regulations.

Conclusion

The Committee has carefully listened to and weighed the testimony of all the witnesses. Overall, most of the witnesses wanted the bill passed without amendment, despite their perception of shortcomings, since legislation in this area is long overdue. The Committee is particularly sensitive to the support that this bill has received by some individuals and organizations notwithstanding their careful enumeration of amendments they would like to see made.

Your Committee views Bill C-6, *The Assisted Human Reproduction Act*, as an important piece of legislation for the health and safety of infertile Canadians who seek assistance in building their families as well as the children born as a result of these technologies. It is also an extremely complex bill comprising a number of controversial issues. It is not perfect. Nevertheless the Committee is unanimously of the view that Bill C-6 is an enormous improvement over the current unregulated situation. Given the number of divisive topics that have little chance of ever satisfying everyone, the Committee concludes these observations by reiterating the sentiment of one of the witnesses:

la modification génétique des cellules germinales, de la compensation pour les dons de gamètes et des services de substitution ainsi que la question de l'identification obligatoire des donneurs devraient toutes être soigneusement examinées dans les trois années qui suivront la création de l'agence.

En outre, votre Comité aimerait signaler que la médecine et la science continueront d'évoluer, comme les opinions de la société, après la revue initiale de cette loi. Voilà pourquoi nous estimons que des examens ultérieurs de la loi après trois ans devraient aussi être exigés.

Rédaction des règlements

En ce qui a trait à la rédaction des règlements, les témoins ont indiqué qu'il faudrait aussi décrire les processus d'appel avec autant de détails que les processus concernant la délivrance, la modification, le renouvellement et la suspension des permis. Enfin, certains témoins ont indiqué qu'un cadre de réglementation devrait intégrer l'accréditation au processus d'inspection et tirer parti des réalisations des organismes de réglementation du Canada, des provinces et des territoires. Le Comité aimerait signaler que la rédaction des règlements par Santé Canada ne devrait pas inclure seulement les longues séances de consultation avec les organismes professionnels concernés, mais aussi tenir compte des questions qui ont été maintes fois soulevées par les couples stériles et par les enfants nés grâce aux dons. Par ailleurs, la rédaction de ces règlements devrait être prioritaire, et le texte devrait être déposé aux deux chambres dès qu'il sera prêt. Il ne devrait pas y avoir une longue période entre la création de l'agence et le dépôt des premiers règlements. En ce qui concerne l'examen minutieux des règlements, le Comité aimerait signaler que les comités des deux chambres devraient mettre autant de soin à ce travail que l'ont fait les responsables de la rédaction, au ministère.

Conclusion

Le Comité a écouté et pesé avec soin les dépositions de tous les témoins. Dans l'ensemble, la plupart des témoins voulaient que le projet de loi soit adopté sans modifications, malgré ses faiblesses apparentes, car il y a longtemps qu'une loi à ce sujet aurait dû être adoptée. Le Comité est particulièrement sensible à l'appui manifesté à ce projet de loi par certaines personnes et certains organismes malgré leur minutieuse énumération des modifications souhaitées.

Votre Comité considère le projet de loi C-6, *Loi concernant la procréation assistée*, comme une importante mesure législative visant à garantir la santé et la sécurité des Canadiens stériles qui demandent de l'aide pour fonder une famille et des enfants issus de ces technologies. C'est aussi un projet de loi extrêmement complexe qui touche des questions controversées. Il n'est pas parfait. Néanmoins, les membres du Comité affirment à l'unanimité que le projet de loi C-6 est une énorme amélioration par rapport à l'actuelle situation non réglementée. Compte tenu du nombre de sujets qui créent des divisions et qui ont peu de chances de satisfaire tout le monde, le Comité conclut ce qui suit, en réitérant le sentiment exprimé par l'un des témoins:

"Pass Bill C-6 now. If that does not happen, then the good that could be done will not have been done, and we will be responsible for any ill consequences that result from the continuing void that is now the status of the law."..."Should we pursue the desire for the perfect to the exclusion of attaining the good?"

Given the sensitive issues covered in this bill, "attaining the good" is a significant achievement for the first piece of legislation in this area.

«Il faut adopter le projet de loi C-6 sans tarder. Sinon, le bien qu'il aurait pu faire ne sera pas fait et nous serons responsables de toutes les conséquences désastreuses découlant de l'absence de législation. [...] Devrions-nous rechercher ce qui est parfait au détriment du bien?»

Compte tenu des questions délicates traitées dans ce projet de loi, «atteindre le bien» est une réalisation de taille pour la première loi dans ce domaine.